

*На правах рукописи*

**Коршунов  
Сергей Анатольевич**

**Правовое регулирование государственного контроля  
в сфере местного самоуправления**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право, муниципальное право

**Автореферат**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Казань – 2006

Диссертационная работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека юридического факультета Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

**Научный руководитель:** кандидат юридических наук, доцент  
**Султанов Евгений Батырович,**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**Дудко Игорь Геннадьевич**

кандидат юридических наук  
**Логинов Василий Платонович**

**Ведущая организация: ГОУ ВПО «Уральская государственная  
юридическая академия»**

Защита состоится 8 декабря 2006 г. в 10 часов на заседании диссертационного совета К 212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И.Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им Н.И.Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им.В.И.Ульянова-Ленина» (г. Казань, ул. Кремлевская, д.35).

Автореферат разослан 3 ноября 2006 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р.Хабибуллина

## **Общая характеристика работы.**

**Актуальность темы исследования** обусловлена задачами, которые поставлены современным этапом административной и муниципальной реформы в Российской Федерации. Оптимизация системы публичного управления требует научно обоснованного правового обеспечения, внедрения в практику работы научных методов. После установления Конституцией Российской Федерации 1993 года самостоятельности местного самоуправления как уровня публичной власти и дальнейших шагов муниципальной реформы встал вопрос о сохранении единства публичного управления и контроля как его неотъемлемой инструментальной функции.

При общем понимании той важной роли, которую играет контроль, обеспечивая слаженную работу государственного механизма, нельзя не признать, что любая контрольная деятельность государства в отношении местного самоуправления может быть расценена как посягательство на его самостоятельность. Именно поэтому очень важно создать стройную систему правового регулирования контроля, избрав оптимальные его формы, на основе российского и зарубежного опыта публичного управления.

**Степень научной разработанности темы.** Отдельные вопросы, имеющие отношение к проблеме данного диссертационного исследования, нашли свое отражение в трудах ученых правоведов и других специалистов в области управления.

Контрольная деятельность как объект правового регулирования исследовалась достаточно подробно, в особенности это касается контроля в области финансов и ряде других сфер государственной деятельности. Глубоко исследована функция контроля и в общей теории управления. Муниципальная реформа в России вызвала появление работ отечественных авторов, затрагивающих проблемы контроля в сфере местного самоуправления.

Среди авторов, чьи работы послужили материалом для определения категории «контроль» в ее правовом и управленческом значении и основ правового регулирования в этой сфере, следует отметить А.С. Автономова, М.П.

Авдеенкову, Д.Н. Бахраха, И.А. Белобжецкого, В.М. Горшенева, Ю.А. Дмитриева, А.М. Малько, Н.И. Матузова, О. А. Ногину, Л.Н. Овсянникова, Л.Л. Попова, М.С. Студеникину, Р.О. Халфину, В.Е. Чиркина, И.Б. Шахова, Е.В. Шорину.

В рамках фундаментальных трудов в области муниципального права и местного самоуправления вопросы государственного контроля рассматриваются в трудах Р.В. Бабуна, В.И. Васильева, С.В. Вобленко, И.В. Выдрина, А.Н. Кокотова, А.С. Саломаткина, А.А.Замотаева, Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкина.

Работы В.А. Ачкасова, И.А.Василенко, В. Н. Княгинина, М.Х. Фарукшина и зарубежных авторов, в их числе Д. Гарнера, Р. Драго, К. Киллена, Э. Маркварта, Н. Рулана, Д. Хашке, использовались при исследовании зарубежного опыта государственного контроля местного самоуправления.

Вопросы современного состояния правового регулирования государственного контроля местного самоуправления в Российской Федерации затронуты в работах С.А. Авакьяна, К. Амирбекова, А.Н. Широкова, К.А. Пивоварова, В.И. Шкатулла, С.Н. Юрковой, М.И. Либоракиной, Н. Мироновой, С.Г. Наймушиной, В.А. Черникова, А.М. Тарасова, Б.Л. Железнова, Н.А. Емельянова, Т.Ф. Колкневой, Р.В. Зайцева, Н.А. Саттаровой, в том числе вопросы регионального правового регулирования рассматриваются в трудах В.В. Бучинского, В.Е. Сафонова, А.А. Сергеева, Б.М. Скрынникова.

Труды Г.В. Атаманчука, Г.В. Барабашева, Л.А. Велихова, Е.В. Гриценко, Ю.А. Тихомирова, А.И.Черкасова, а из зарубежных – Т. Бирна и С. Бэйли можно отнести ко всем перечисленным категориям.

Однако, анализ научной литературы свидетельствует, что проблемы правового регулирования государственного контроля в сфере местного самоуправления в отношении органов местного самоуправления, выведенных Конституцией Российской Федерации за пределы системы органов государственной власти, до настоящего времени не стали предметом специального исследования. Можно отметить, что некоторые результаты зарубежной теории и практики в сфере местного самоуправления переносятся на

российскую почву без достаточной критики и без учета экономического состояния муниципальных образований.

Работы в области муниципального права, по проблемам контроля в сфере местного самоуправления, на наш взгляд, затрагивают лишь отдельные частные проблемы или являются очень спорными по своей концептуальной позиции. Так контроль в некоторых известных нам исследованиях рассматривался как источник возможных нарушений принципа самостоятельности местного самоуправления при решении вопросов местного значения, а положительная его роль связывалась только с исполнением отдельных государственных полномочий.

В то же время современные исследования, анализирующие методы косвенного контроля и доказывающие незыблемость принципа единства системы публичного управления, подтверждают перспективность избранного направления научного поиска.

Вышеизложенное позволяет заключить, что проблемы правового регулирования государственного контроля в сфере местного самоуправления в России на современном этапе еще недостаточно решены и требуют активного внимания. Это определило выбор темы диссертационного исследования.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является формулирование научного подхода к выявлению закономерностей и проблем правового регулирования государственного контроля в сфере местного самоуправления в Российской Федерации и за рубежом, а также выработка предложений по совершенствованию российского законодательства.

Для достижения указанной цели были поставлены и решены следующие **основные задачи:**

- уточнение категории «контроль» в правовом и управленческом значениях и отграничение контрольной деятельности от сопутствующих процессов;

- формулирование и аргументация путей развития видов государственного контроля в сфере местного самоуправления в Российской Федерации;

- исследование состояния правового регулирования основных элементов государственного контроля в сфере местного самоуправления;

- проведение анализа федерального правового регулирования государственного контроля в сфере местного самоуправления;

- исследование состояния и возможности совершенствования регионального правового регулирования в исследуемой сфере;

- сравнительный анализ правового регулирования государственного контроля местного самоуправления в Российской Федерации и ведущих европейских странах;

- рассмотрение возможностей заимствования зарубежного опыта и его адаптации к российским условиям.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие при реализации государственного контроля в сфере местного самоуправления.

**Предметом исследования** являются нормы права, закрепляющие элементы государственного контроля в сфере местного самоуправления.

**Методология исследования.** При решении поставленных задач автор опирался на современные методы познания, выявленные и разработанные современной наукой и апробированные практикой. Из специальных методов в ходе исследования применялись системный структурно-функциональный, формально-юридический метод, метод сравнительного правоведения и другие методы. Для исследования общих свойств контроля, как управленческой категории привлекались работы по теории государственного и муниципального управления.

**Научная новизна** диссертационной работы состоит в том, что она представляет собой одну из первых в отечественной литературе попыток комплексного исследования проблем правового регулирования

государственного контроля в сфере местного самоуправления. На основе сравнительного анализа возможности заимствования зарубежного опыта государственного контроля в сфере местного самоуправления автором формулируются предложения по совершенствованию федерального законодательства и законодательства субъектов РФ.

Результатом разработки темы диссертационного исследования являются следующие **основные положения, выносимые на защиту**.

1. Контроль является неотъемлемой инструментальной функцией всякой системы публичного управления, обеспечивающей обратную связь объекта управления с его субъектом, но не совпадающей с последующим регулирующим воздействием контролирующего субъекта на контролируемый субъект, являющимся следствием получения контрольной информации. Отделение от контроля последующих регулирующих воздействий лишает контроль часто приписываемых ему черт принуждения и вмешательства в дела контролируемого субъекта, что гарантирует самостоятельность местного самоуправления.

2. В специальной литературе, в основном, представлена классификация контроля в области местного самоуправления по виду контролирующего субъекта в зависимости от его природы, роли и места в системе органов государства. В диссертации предложен иной подход, так как выбор субъекта, осуществляющего контроль, вторичен по отношению к содержанию управленческой деятельности, и цели контроля определяются целями управления. Контролирующие субъекты, формы и методы контроля определяются только после определения объекта и предмета контроля.

3. Традиционно государственный контроль делят на контроль (надзор) за законностью и контроль эффективности (целесообразности) деятельности контролируемых субъектов. По мнению автора, для целей эффективного правового регулирования такое деление государственного контроля в сфере местного самоуправления является малопродуктивным. Как правило неразрывными условиями правового регулирования государственного контроля

в сфере местного самоуправления являются обеспечение и законности и эффективности деятельности органов местного самоуправления.

В диссертации обосновывается положение о практической целесообразности разграничивать правовое регулирование прямого и косвенного контроля в сфере местного самоуправления.

Прямым контролем является контроль, при котором информация поступает контролеру по его запросу, обеспеченному соответствующими контрольными полномочиями или в соответствии с законом или иным нормативным правовым актом, в котором установлены субъект контроля, объект, предмет, формы и методы контроля.

Косвенным контролем является контроль, при котором по поводу информации, поступающей контролирующему субъекту, отсутствуют прямые указания закона или иного нормативного правового акта на то, что она является контрольной и предназначена для контроля, осуществляемого этим субъектом.

4. По мнению автора, правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления должно базироваться на следующих основных принципах:

принцип соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать;

принцип презумпции добросовестности контролируемого субъекта;

возможность обжалования действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора);

принцип координации и информационного сотрудничества контролирующих субъектов;

независимость контрольного органа;

установление обязательных требований к проведению контроля федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами;



ответственность органов государственного контроля и их должностных лиц при проведении государственного контроля за нарушение законодательства Российской Федерации;

обязанность устранения органами государственного контроля допущенных нарушений в полном объеме в случае признания судом жалобы юридического лица или индивидуального предпринимателя обоснованной.

5. Анализ правового регулирования государственного контроля местного самоуправления на уровне Российской Федерации позволяет сделать вывод о необходимости законодательного закрепления права субъектов РФ устанавливать уполномоченные органы и порядок осуществления контроля деятельности муниципальных образований в соответствии с федеральным законодательством. Для этого предлагается внести изменения в ст. 77 Федерального закона от 6.10.03 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где надзор за исполнением законодательства и иных нормативных правовых актов осуществляют органы, уполномоченные **федеральным** законом и исключить указание на федеральный уровень закона.

6. Совершенствование правового регулирования на уровне субъектов РФ автор связывает с расширением применения форм косвенного контроля, и использование индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований как инструмента, мотивирующего органы местного самоуправления обеспечивать органы государственной власти контрольной информацией без какого-либо принуждения.

Основываясь на опыте индикативного управления в Республике Татарстан, в котором используется практика косвенного государственного контроля, предлагается использовать право субъекта Российской Федерации, предоставленное статьей 62 Федерального закона от 6.10.03 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливать условия отбора муниципальных образований, которым предоставляются субсидии из республиканских фондов.

7. На основе сравнительного анализа зарубежного опыта правового регулирования государственного (центрального) контроля местного управления автор предлагает заимствовать зарубежный опыт формирования заинтересованности муниципальных образований в партнерском взаимодействии с органами государственной власти.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в том, что оно показывает необходимость совершенствования системного правового регулирования государственного контроля в сфере местного самоуправления. Содержащиеся в диссертации теоретические положения, выводы и рекомендации могут быть использованы в дальнейших исследованиях в области муниципального права.

**Практическая значимость исследования** состоит в том, что полученные результаты могут быть применены в процессе развития взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Целесообразность практического использования полученных решений. подтверждается зарубежным опытом и опытом Республики Татарстан. Кроме того, результаты исследования могут быть использованы в преподавании курсов Муниципальное право, Конституционное право, Административное право и повышении квалификации государственных и муниципальных служащих.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена на кафедре конституционного права и защиты прав человека Казанского государственного университета. Там же проводилось ее рецензирование и обсуждение.

Ряд положений диссертации нашел свое отражение в международном проекте «Развитие местной демократии и самоуправления в России», реализовавшемся в 2002-2004 г.г. в рамках программы сотрудничества ЕС и России. Автор исследования осуществлял руководство региональной экспертной группой проекта по разработке концепции «совместного управления». Решения, принимаемые экспертной группой с участием автора исследования, выносились на обсуждения научно-практических конференций, «круглых столов» и иных

мероприятий проекта с участием ведущих российских и международных экспертов в области муниципального права, а также на заседания Республиканского комитета по местному самоуправлению Республики Татарстан и Республиканской межведомственной комиссии по экономическим и социальным реформам.

Ряд положений диссертационного исследования использовались автором при участии в разработке законопроектов и проектов постановлений Кабинета Министров Республики Татарстан, а также в его публикациях.

**Структура диссертационной работы** определяется целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, включающих 7 параграфов, заключения и списка использованных нормативных правовых актов и специальной литературы.

### **Основное содержание исследования.**

Во **введении** обосновываются актуальность темы диссертационного исследования, определяются объект, предмет, цель и задачи, методологические основы исследования, формулируются научная новизна и положения, выносимые на защиту. Здесь же определены научно-практическая значимость работы, указаны формы апробации и структура диссертации.

**Первая глава** «Понятие и содержание государственного контроля в сфере местного самоуправления» состоит из двух параграфов и посвящена исследованию категории «контроль» в местном самоуправлении.

В **первом параграфе** «Государственный контроль как функция публичного управления» анализируется широкий спектр взглядов на контроль. В общей теории управления, социологии, экономике и юриспруденции под термином «контроль» понимается: средство; фактор; форма деятельности; элемент; функция; деятельность; система; условие; регулятор, гарант, явление, институт права, метод, правомочие, атрибут, совокупность приемов и способов, стадия управленческого процесса, обратная связь, система наблюдения и проверки и т.п. Среди этого многообразия взглядов с учетом целей

диссертационного исследования наиболее важным является понимание контроля как инструментальной функции, входящей во все предметные (объектные) функции управления, обеспечивающей обратную связь, и как стадии процесса управления.

Вместе с тем, контроль не должен терять свою функциональную самостоятельность в процессе управления и должен быть отграничен от следующего за ним управляющего (регулирующего) воздействия на объект управления. Задача контроля - доставить необходимую информацию, которая послужит правовым основанием для принятия решения об ответственности или о вмешательстве в дела подконтрольного объекта. Объединение этих функций часто оставляет собственно контроль без необходимого правового регулирования.

Контроль в публичном управлении обычно рассматривается в составе различных форм взаимодействия органов и уровней публичной власти, и часто термины подменяют друг друга (влияние, средства проведения государственной политики, воздействие и т.п.), что является одной из причин того, что термин «контроль» не получил устойчивого законодательного закрепления.

Учитывая отсутствие общего определения категории «контроль» в нормативных актах, в диссертации предлагается провести разграничение между контролем и действиями (мерами), принятыми в результате контроля.

Таким образом, по мнению автора, контроль - это неотъемлемая часть функция системы управления, целью которой является получение информации об отклонениях в деятельности объекта управления на возможно более ранней стадии с тем, чтобы в дальнейшем иметь возможность принять корректирующие меры.

Контроль в публичной сфере - это организационно-правовая деятельность уполномоченного контролирующего субъекта, назначением которой является своевременное выявление отклонений в деятельности тех или иных контролируемых органов и должностных лиц от принятых норм (стандартов, принципов) и (или) неэффективного расходования ими ресурсов с целью

принятия корректирующих мер, для привлечения виновных к ответственности, компенсации причиненного ущерба, осуществления мероприятий по предотвращению или сокращению числа таких нарушений в будущем, а также, проверка результатов ранее принятых корректирующих мер.

Анализ видов и особенностей контроля базируется на исследовании элементов контрольного правоотношения. Среди элементов контроля, которые, по мнению автора, должны быть урегулированы правом, выделяются: субъект контроля, объект контроля, предмет и объем осуществления контроля, формы и методы контроля.

В специальной литературе, в основном, представлена классификация контроля в области местного самоуправления по виду контролирующего субъекта в зависимости от его природы, роли и места в системе органов государства. В диссертации предложен иной подход, так как выбор субъекта, осуществляющего контроль, вторичен по отношению к содержанию управленческой деятельности, и цели контроля определяются целями управления. Контролирующие субъекты, формы и методы контроля определяются только после определения объекта и предмета контроля.

Объектом является то, на что можно повлиять в процессе управленческой деятельности. Таким объектом является описанный выше объект контрольного правоотношения – действие или бездействие контролируемого субъекта. Необоснованным является как расширение этого понятия (общественные отношения), так и его сужение (предметы).

Предметом контроля является информация о деятельности контролируемых субъектов, которая необходима для принятия корректирующих управленческих решений. Эта информация должна отвечать следующим требованиям: оптимальность объема, достоверность, своевременность, понятность (ясность, доступность).

Объем осуществления контроля определяется полномочиями контролирующего субъекта, а его пределы ограничиваются установлением запретов.

Выделения контроля в самостоятельную категорию, которая не включает последующее воздействие на объект управления (контролируемый субъект), имеет не только научное, но и серьезное практическое значение. В то же время и объединение контроля и последующего воздействия в рамках более широкого понятия - «влияние» может в некоторых случаях оказаться целесообразным.

Во **втором параграфе** «Виды и особенности государственного контроля в сфере местного самоуправления» раскрываются характеристики государственного контроля местного самоуправления как объектной основы комплексного института муниципального права и как основания для классификации контроля.

Среди различных классификаций контроля особенно важным является деление на контроль законности и контроль целесообразности (эффективности принятых решений в пределах предусмотренного правом усмотрения контролируемого субъекта), а также на прямой и косвенный контроль.

В работе отмечается, что в юридической литературе отсутствуют специальные исследования по проблеме правового регулирования прямого и косвенного контроля.

Прямым контролем автор предлагает именовать контроль, при котором информация поступает контролеру по его запросу, обеспеченному соответствующими контрольными полномочиями или в соответствии с законом или иным нормативным правовым актом, в котором установлены субъект контроля, объект, формы, методы и процедуры контроля.

Косвенным следует считать контроль, при котором по поводу информации, поступающей контролирующему субъекту, отсутствуют прямые указания закона или иного нормативного правового акта на то, что она является контрольной и предназначена для контроля, осуществляемого этим субъектом.

Для косвенного контроля, в отличие от прямого, характерно правовое воздействие, создающее психологические и иные стимулы для контролируемого субъекта предоставлять необходимую для контроля информацию.

Важным для достижения целей исследования автор считает анализ принципов организации государственного контроля в сфере местного самоуправления, среди которых наиболее важными, по мнению автора, являются:

принцип соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать;

принцип презумпции добросовестности контролируемого субъекта;

возможность обжалования действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля;

принцип координации и информационного сотрудничества контролирующих субъектов;

независимость контрольных органов;

ответственность органов государственного контроля и их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации при проведении государственного контроля;

устранение в полном объеме органами государственного контроля допущенных нарушений в случае признания их судом.

Многообразие взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления, складывающееся в процессе управления, влечет за собой не меньшее многообразие общественных отношений, возникающих в процессе контроля и по поводу контроля. Эти взаимодействия осуществляются в рамках особых правоотношений, урегулированных нормами конституционного, административного, финансового и муниципального права, возникающими в ходе осуществления уполномоченными государственными органами государственного контроля в сфере местного самоуправления в отношении органов местного самоуправления. Эти отношения с некоторыми допущениями можно назвать муниципальными контрольными правоотношениями.

Основанием для возникновения контрольных правоотношений являются действия и решения контролирующих субъектов или действия субъектов, чьи права, свободы или законные интересы нарушены действиями контролируемых субъектов, а также наступление сроков, установленных законом для осуществления контроля.

В административно-правовой литературе достаточно активно исследовалась проблема соотношения государственного контроля и надзора. В диссертации рассматриваются различные точки зрения на эту проблему, и автор разделяет существующее позиционирование надзора как контроля законности в отношении субъектов, не находящихся в подчинении контролирующего органа, и использует этот термин в отношении органов местного самоуправления наравне с контролем законности.

**Вторая глава** «Правовые основы государственного контроля в сфере местного самоуправления в Российской Федерации», состоящая из двух параграфов, посвящена исследованию современного состояния правового регулирования государственного контроля местного самоуправления и предложениям по его развитию.

В **первом параграфе** «Федеральное правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления» отмечается, что системное правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления в Российской Федерации находится в самом начале своего формирования. Автор вынужден согласиться с сомнениями Н. Мироновой в соответствии положений Федерального закона от 6.10.03 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Европейской хартии о местном самоуправлении, «поскольку в законе нет четкости в определении самих органов и их статуса, которым будет поручено осуществлять административный контроль; в законе не определены задачи



административного контроля; в законе отсутствуют четкие процедуры и механизмы контроля»<sup>1</sup>.

Конституция РФ признает и гарантирует самостоятельность местного самоуправления, устанавливает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, создавая самостоятельный уровень публичной власти, не находящийся в иерархическом подчинении органам государственной власти, и одновременно ограничивает самостоятельность местного самоуправления рамками закона и пределами заданной законом компетенции.

Как Европейская Хартия местного самоуправления, так и российское федеральное законодательство не исключают «возможность органов государственной власти в отдельных случаях контролировать и направлять деятельность по осуществлению местного самоуправления»<sup>2</sup>, однако прямо такое право предусмотрено лишь в области осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Более того, и здесь ряд авторов усматривают посягательство на самостоятельность местного самоуправления и тенденцию «к огосударствлению местного самоуправления».<sup>3</sup> В диссертации отмечается, что в этой связи возникает необходимость решать задачу оптимального или максимально допустимого объема переданных государственных полномочий. Это придает особое значение термину «отдельные» и позволяет автору сформулировать вывод о недопустимости передачи всей совокупности полномочий в той или иной сфере деятельности. За пределами переданных государственных полномочий законодательство прямо допускает лишь контроль законности.

Анализ иных федеральных законов и федеральных нормативных правовых актов, тем не менее, свидетельствует о достаточно своеобразной и широкой

---

<sup>1</sup> Миронова Н. Европейская хартия о местном самоуправлении, о подотчетности органов местного самоуправления государственной власти [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: [http://www.urbanecconomics.ru/download.php?dl\\_id=565](http://www.urbanecconomics.ru/download.php?dl_id=565)

<sup>2</sup> См.: Комментарий К ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (постатейный) / Д.С. Велиева, В.В. Лысенко, Ю.В. Капитанец и др. // Консультант Плюс : Комментарии Законодательства [Электрон. ресурс] / ЗАО «Консультант Плюс». □ М., 2005.

<sup>3</sup> Либоракина М.И.. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. – М.:2003. – С.164.

трактовке понятия контроля законности в сфере местного самоуправления. Достаточно указать, что в многочисленный состав субъектов, контролирующих законность в сфере местного самоуправления, входят суд, прокуратура, счетная палата, органы, осуществляющие регистрацию уставов муниципальных образований, и другие органы государственной власти.

Контроль деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в отдельных сферах деятельности, в том числе, и при решении вопросов местного значения осуществляют отраслевые органы государственной власти, в полномочия которых входит осуществление отраслевого надзора.

В работе указывается, что нечеткое правовое регулирование института временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления в особых условиях свидетельствует о том, что процесс централизации может зайти достаточно далеко. В отсутствие надлежащего правового регулирования возможен переход к объединению уровней публичной власти, при котором необходимость в регламентации контроля и степени вмешательства в дела местного самоуправления просто не возникает.

В диссертации делается вывод, что само наличие федерального законодательства и оптимальное правовое регулирование всех видов государственного контроля в сфере местного самоуправления является гарантией для местного самоуправления в условиях федеративного демократического государства.

Во **втором параграфе** «Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления на уровне субъекта Российской Федерации» исследуются полномочия субъектов Российской Федерации в части правового регулирования контроля в сфере местного самоуправления в целом и государственного контроля в частности.

Несмотря на широкий смысл, содержащийся в ч.4 ст. 3 Федерального закона от 6.10.03 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающей, что «органы

государственной власти субъектов РФ обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления», правоведы видят значительные ограничения на пути регионального законоотворчества в сфере местного самоуправления, которые значительно осложнили взаимодействие органов власти субъектов РФ и местного самоуправления.

Эти ограничения не должны тормозить «планомерный нормотворческий процесс становления региональной правовой системы, регламентирующий вопросы организации местного самоуправления». Субъекты РФ должны «в ряде вопросов развивать и дополнять федеральное регулирование»<sup>1</sup>.

В этой связи в диссертации отмечается, что наибольший интерес для дальнейшей разработки регионального законодательства представляет не только правовое регулирование контроля исполнения переданных отдельных государственных полномочий, но и софинансирование совместной деятельности. Опыт Республики Татарстан демонстрирует возможность организовать эффективную систему взаимодействия с местным самоуправлением на основе права субъекта РФ, предоставленного ст. 62 Закона №131-ФЗ, осуществлять отбор муниципальных образований, которым предоставляются субсидии из республиканских фондов. Использование методов косвенного контроля в организации взаимодействия с местным самоуправлением осуществляется в рамках индикативного планирования, которое можно определить как механизм координации интересов и деятельности субъектов, не находящихся в субординационных отношениях, сочетающий общесистемное (государственное, национальное) регулирование с саморегулированием в отдельных подсистемах (субъект федерации, муниципальное образование) и основывается на разработке системы показателей (индикаторов) развития системы. Этот механизм предполагает определение и правовое закрепление общесистемных приоритетов на всех уровнях публичного управления. Этот механизм применяется в Республике Татарстан также при

---

<sup>1</sup> Бучинский В.В., Сафонов В.Е. Особенности конституционно-правового регулирования разграничения федерального и регионального законодательства в регламентации вопросов организации местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 2. – С. 22.

оценке качества осуществления переданных государственных полномочий, а значения индикаторов, которые необходимо достичь, устанавливаются соглашениями органов исполнительной власти и местного самоуправления и подлежат включению в контракт с руководителем местной администрации. Недостижение определенного значения индикатора может служить основанием для изъятия переданного государственного полномочия.

Шаги Республики Татарстан, предпринятые в направлении развития косвенного контроля в отношениях государства и местного самоуправления, могут быть оценены как небезуспешный вариант регионального развития некоторых общих принципов организации местного самоуправления, заложенных в федеральном законодательстве. Право принимать по предметам совместного ведения собственные законы до появления соответствующих федеральных актов (право «опережающего законодательства») проистекает из федеративной природы государства и признано соответствующим Конституции РФ в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации.

В **третьей главе** «Контроль государственных (центральных) органов власти в сфере местного самоуправления за рубежом» рассматривается зарубежный опыт правового регулирования государственного контроля местного самоуправления в целях поиска решений, пригодных для использования в Российской Федерации.

В **первом параграфе** «Зарубежный опыт государственного контроля в сфере местного самоуправления» изложены взгляды на целесообразность заимствования зарубежного опыта для правового регулирования каких-либо сфер государственного управления и его возможные объемы. Любое заимствование должно рассматриваться во взаимодействии с анализом традиционного права страны-реципиента. Важной является готовность страны-реципиента воспринять положительные элементы другой правовой культуры. При этом должны учитываться такие особенности России как правовой

нигилизм, тяготение к восточным типам культуры, а также уровень политической зрелости, на котором находится российское общество.

В диссертации сравнительно-правовой анализ институтов муниципального права строится на сложившемся в специальной литературе делении местного управления на системы (англосаксонская, континентальная, иберийская...), генетические типы и модели взаимоотношений с центральной властью, так как исследуемые явления не могут рассматриваться в отрыве от системы публичного управления в целом.

Отмечаются мировые тенденции развития взаимодействия государства и местного управления необходимые для оценки пригодности опыта для заимствования. Эти тенденции иллюстрируются «агентской» и «партнерской» моделями взаимоотношения государства и местного самоуправления, а также следующей за ними концепцией «взаимозависимости». В работе проводится обзор общих черт правового регулирования государственного контроля местного управления, его видов, форм и пределов.

Во **втором параграфе** «Контроль центральными органами власти в сфере деятельности органов местного управления в Великобритании» рассматривается взаимодействие центральных и местных органов власти и формы административного контроля. Отмечается, что при известной муниципальной самостоятельности центральный контроль в Великобритании достаточно силен и при прямом переносе правовых норм, его регулирующих, в Россию пределы самостоятельности отечественного местного самоуправления значительно сузились бы. Центральный контроль деятельности местных властей в Великобритании обычно не выделяется в литературе в самостоятельную функцию и рассматривается совместно с различными формами влияния «центра» на местное самоуправление.

Административный контроль, осуществляемый министрами и подведомственными им департаментами, в Великобритании санкционируется законом, однако для норм, наделяющих министров соответствующими полномочиями в отношении местных органов власти, характерны

неопределенные формулировки («ненадлежащее поведение местных органов»), что оставляет за министром значительное административное усмотрение. Также автору неизвестны нормы, прямо ограничивающие информацию, которую министр имеет право запросить у местных органов.

Контроль часто осуществляется косвенно в процессе взаимных консультаций. Такие своего рода обыкновения контроля осуществляются в форме совета, консультации, кода практики, меморандума или циркуляра, которые объясняют или развивают политику министерств.

В принятую в Великобритании классификацию форм контроля входят: контроль заимствования, капиталовложений и доходов, контроль через систему субсидий, контроль через прямое правовое регулирование, инспектирование, контроль, связанный с неисполнением местными органами своих полномочий или муниципальными образованиями своих функций, кадровый контроль, утверждение муниципальных правовых актов, издание директив конкретным муниципальным образованиям, право пересмотра решений органов местного самоуправления, согласование индивидуальных актов с министром, запрос информации, аудит.

Особое внимание уделяется аудиту и программе «Best value», использующей гибкую систему индикаторов и рейтинг для оценки деятельности местных органов власти. Последнее особенно интересно с позиций мотивирования муниципалитетов достигать определенных значений индикаторов социально-экономического положения и качества предоставляемых услуг, что при положительной оценке независимой Аудиторской комиссией приведет к включению муниципалитета в состав более высокой категории и влечет за собой ряд новых полномочий, расширение самостоятельности и право министров сокращать объем контроля в отношении муниципалитетов с высоким рейтингом.

**В третьем параграфе «Государственный контроль деятельности органов местного самоуправления в Германии»** исследуются особенности реализации государственного контроля в Федеративной Республике Германия.

Так же, как в Великобритании и ряде других стран, в Германии право на местное самоуправление основано на законе и ограничено рамками законной компетенции. Правовое регулирование государственного контроля законности деятельности общин осуществляется федеральными землями на основании общего принципа презумпции законодательной компетенции субъектов федерации (земель), закрепленного в Конституции ФРГ. Под государственным надзором в Германии понимают деятельность государственных исполнительных органов, контролирующих соблюдение права коммун на самоуправление и ограничивающих его в случае необходимости в соответствии с действующим законодательством. Особого внимания заслуживают принципы государственного контроля. Он характеризуется не как «инструмент кураторства и опеки общин, выхолащивания принципа децентрализации исполнения публичных задач», а как «гарантия дееспособности муниципального управления». Основами контроля являются «доброжелательность», «соразмерность» и «профилактическое правовое и специальное (тематическое) консультирование». В рамках этого подхода орган государственного надзора имеет право не применять санкции в каждом случае выявленного нарушения.

Несмотря на установленные пределы контроля деятельности общин в сфере их собственных полномочий, законы устанавливают практически неограниченное право органов надзора истребовать информацию. Единственными ограничениями являются требования необходимости и относимости к конкретному отдельному делу (решению, действию) общины. По мнению немецких специалистов, реально подконтрольной является не только законность, но и целесообразность хозяйственных и управленческих действий и решений.

Система специальных государственных органов, полномочия которых являются более широкими, чем контрольные, осуществляет предварительный (превентивный) и последующий (репрессивный) контроль.

Последующий контроль осуществляется с целью правовой оценки деятельности общин и реализации в случае необходимости права на

опротестование и отмену решений общин, на дачу указаний или принятие решений вместо соответствующего должностного лица общины, на назначение в общину уполномоченного государством лица, и, в крайнем случае, роспуск представительного органа. Предварительный (превентивный) контроль, по сути, более активно вторгающийся в деятельность общин, осуществляется в более мягких формах, таких как консультирование (профилактическое правовое и специальное (тематическое) консультирование), как реализации права органа надзора на получение информации, как реализация обязанности общин информировать об определенных решениях для ознакомления надзорного органа или для получения разрешения, которое может иметь оговорки (условия).

Надзор за законностью муниципальных правовых актов в Германии имеет различные формы, от «доведения до сведения» органа правового надзора до «представления» и «утверждения» акта.

**В заключении** диссертационной работы подведены итоги исследования.

**Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах автора:**

публикации в рецензируемых научных изданиях, входящих в перечень, утвержденный ВАК:

1. Коршунов С.А. Косвенный государственный контроль деятельности местного самоуправления (на примере Республики Татарстан) // Журнал российского права. – 2006. – №9. – С. 46-56. – 1, 0 п.л.

публикации в иных изданиях:

2. Коршунов С.А., Коршунова А.С. Развитие форм взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти в ходе муниципальной реформы в Республике Татарстан // Сб. материалов межрегиональной научно-практической конференции «развитие местной демократии и самоуправления в субъекте Российской Федерации». – Пенза, 2003. – С.45-47. – 0,15 п.л.



3. Коршунов С.А. Контроль во взаимодействии органов местного самоуправления и органов государственной власти. – М.: Аркадис, 2004. – 3,75 п.л.

4. Коршунов С.А. Контроль и последующее воздействие: объединение и разграничение // Ученые записки Института социальных и гуманитарных знаний. Научно-практическое издание. – Казань: Изд-во «Альфа», 2004. – Том. 4. – С. 60- 63. – 0,38 п.л.

5. Коршунов С.А. Самостоятельность местного самоуправления и региональное законодательство // Ученые записки Института социальных и гуманитарных знаний и Казанского филиала российской международной академии туризма. Научно-практическое издание. – Казань: Изд-во «Альфа», 2006. – Совм. вып. 2.– С.221 -225. – 0,48 п.л.

---

Подписано в печать 02.11.2006 г. Формат 60х90 1/16  
Усл.печ.л. 1.5 Заказ №74 Тираж 100 экз.  
Отпечатано на ризографе в Центре экономических и социальных исследований РТ  
при Кабинете Министров РТ  
Адрес: г.Казань, ул. ак. Губкина, 50